

**АГЕНТСТВО СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ ПО
МЕЖДУНАРОДНОМУ РАЗВИТИЮ**



Общий Отчет

Оценка Реформ Коммерческого Права в Европе и Евразии

**Омнибус ЮСАИД II-C: Служба Обучения и Консалтинга
No. Контракта ЕПЕ-I-95-00071
7 ноября 1999**



**Буз-Аллен и Гамильтон
Группа по Работе с Международными Клиентами**

Содержание

I. Введение	2
II. Общие результаты по показателям	3
III. Общие выводы и изложение фактов	14
A. По сферам КПИР	14
B. По странам	16
1) Польша	16
2) Румыния	18
3) Украина	20
4) Казахстан	22
IV. Предпосылки и контекст проекта	24
V. Структура показателей и развитие	26
A. Сложности структуры показателей	26
B. Что измерять (оценивать)	28
C. Организация и структура показателей реформ КПИР	31
D. Как читать таблицы с показателями реформ КПИР	32
VI. Организация диагностической оценки	35
VII. Следующие шаги/действия	36

I. Введение

ЮСАИД оказывал содействие в проведении экономических реформ в странах Европейского/ Евразийского регионов с 1990 года . Ключевыми сферами, на которых было сфокусировано содействие - это развитие банковской сферы и рынков капитала, приватизация , налоговые и фискальные реформы, а также коммерческое право и деятельность, связанная с институциональными реформами. (КПИР).

Первичной целью поддержки усилий, связанных с КПИР являлось оказание помощи по ускорению процесса перехода к рыночной экономике путем продвижения развития соответствующей правовой и регуляторной среды для коммерческой деятельности. В соответствии с представленными разъяснениями в настоящем разделе отчета на момент его подготовки подходы и результаты в данной области были смешанные. В целом, был достигнут значительный прогресс в области совершенствования коммерческого права по всему региону, хотя во многих случаях принятые законы очень слабо проводятся в жизнь и исполняются. Данный пробел в “исполнении/осуществлении” останется основной проблемой по всему региону, а также той проблемой, по которой практически нет консенсуса в отношении путей ее эффективного разрешения.

ЮСАИД пытается найти лучшее понимание существующих динамических сил, влияющих на содержание и продвижение перехода к рынку, а также развитие подходов, которые укрепят и ускорят развитие коммерческого права, и связанных с ним институциональных структур в регионе. Для достижения этой цели, ЮСАИД произвел оценку исследований по каждой из ключевых областей, упомянутых выше. Этот общий отчет представляет методологию, данные и результаты четырех предварительных оценок, касающихся КПИР, которые были выполнены в период с декабря 1998 по июнь 1999.

Четыре страны, по которым была проведена такая оценка - это Польша, Украина, Румыния и Казахстан, они были выбраны таким образом, чтобы представить разнообразные модели, основывающиеся на критериях различного географического положения, размеров, относительного благосостояния, экономической структуры, правовых традициях и различных стадиях на пути продвижения к рыночной экономике. В каждой стране оценивались семь сфер коммерческого права - банкротство (неплатежеспособность), залог (обеспечение сделок залогом) , компании, конкуренция, контракты, прямые иностранные инвестиции и международная торговля. В каждой из рассмотренной независимой сфер коммерческого права, были оценены четыре “аспекта” развития - Основополагающий Закон, исполняющие организации, вспомогательные организации, и такой феномен как “рынок (спрос/необходимость)” реформ, зависящий от внутренних изменений.

Одним из важных результатов такой деятельности - это разработка ряда “общих показателей”, которые могут быть использованы для сравнений по странам и перекрестных сравнений по регионам в отношении развития КПИР. Как далее объясняется в данном отчете, эти показатели были выведены в качестве инструмента для специалистов разного уровня ЮСАИДа и других донорских организаций в целях относительно быстрого, с наименьшими затратами и точного анализа касающегося нужд, приоритетов и соответствующих действий при развитии КПИР.

Общий отчет, отчеты по четырем странам, и показатели результатов КПИР на которых они основываются будут представлены для дискуссий, комментариев и доработки в ЮСАИД на региональном семинаре по коммерческому праву в Праге, Чешская Республика в период с 6-9 декабря 1999. Основываясь на результатах этого семинара, показатели КПИР и диагностическая методология будут доработаны и представлены широкому кругу пользователей ЮСАИДа и других донорских организаций.

II. Общие результаты по показателям

Нижеприведенная таблица содержит обобщение по показателям и результатам, которые были получены во время подготовки диагностической оценки по четырем странам. Семь сфер, которые были подвергнуты анализу перечислены в левом столбце таблицы. Внутри каждого раздела (например, банкротство) рассматриваются четыре аспекта КПИР. Общее количество возможных баллов, выставлены рядом с показателем в прилегающей колонке называемой “PEF” (контрольный показатель).

Оставшиеся колонки таблицы распределены по странам в порядке в кототром была проведена диагностическая оценка.

ОБЛАСТЬ ПРАВА		PEF	ПОЛ	РУМ		УКР		КАЗ		
A.	БАНКРОТСТВО	940	736	78%	505	54%	337	37%	471	50%
1.	Законодательство	280	224	80%	166	59%	114	41%	168	60%
2.	Исполняющие организации	170	136	80%	105	62%	76	45%	87	51%
3.	Вспомогательные организации	200	151	76%	104	52%	66	33%	97	49%
4.	Рынок - Банкротство	290	225	78%	130	45%	81	28%	119	41%
B.	ЗАЛОГИ	850	648	77%	269	32%	376	48%	273	35%
1.	Законодательство	140	126	90%	62	44%	107	76%	79	56%
2.	Исполняющие организации	210	165	79%	27	13%	118	56%	49	23%
3.	Вспомогательные организации	190	123	65%	66	35%	59	31%	58	31%
4.	Рынок - Залоги	310	234	75%	114	37%	92	30%	87	28%

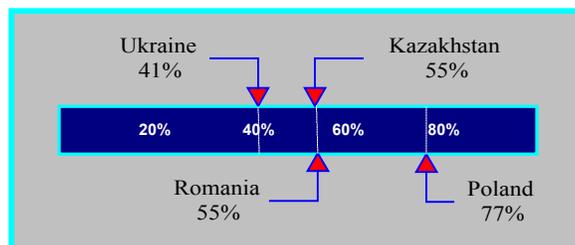
C.	КОМПАНИИ	830	651	79%	504	62%	361	44%	488	59%
1.	Законодательство	190	153	81%	119	63%	90	47%	118	62%
2.	Исполняющие организации	270	205	76%	198	73%	140	52%	182	67%
3.	Вспомогательные организации	100	82	82%	70	70%	42	42%	58	58%
4.	Рынок - Компании	270	211	78%	117	43%	89	33%	130	48%
D.	КОНКУРЕНЦИЯ	940	754	80%	552	60%	379	41%	582	62%
1.	Законодательство	210	172	82%	138	66%	115	55%	135	64%
2.	Исполняющие организации	220	178	81%	136	62%	92	42%	141	64%
3.	Вспомогательные организации	220	178	81%	136	62%	92	42%	144	65%
4.	Рынок - Конкуренция	290	226	78%	142	49%	80	28%	162	56%
E.	ДОГОВОРЫ	650	514	80%	359	63%	261	45%	415	64%
1.	Законодательство	90	75	83%	67	74%	45	50%	66	73%
2.	Исполняющие организации	180	150	83%	132	73%	89	49%	119	66%
3.	Вспомогательные организации	70	55	79%	46	66%	35	50%	38	54%
4.	Рынок - Договоры	310	234	75%	114	37%	92	30%	192	62%
F.	ПИИ	990	773	77%	578	57%	442	41%	670	66%
1.	Законодательство	290	253	87%	278	96%	259	89%	240	83%
2.	Исполняющие организации	190	155	82%	110	58%	35	18%	129	68%
3.	Вспомогательные организации	200	131	66%	76	38%	56	28%	100	50%
4.	Рынок - Конкуренция	310	234	75%	114	37%	92	30%	201	65%
G.	ТОРГОВЛЯ	950	664	68%	527	54%	320	33%	499	52%
1.	Законодательство	280	260	93%	252	90%	158	56%	221	79%
2.	Исполняющие организации	180	128	71%	96	53%	61	34%	109	61%
3.	Вспомогательные организации	180	88	49%	72	40%	35	19%	58	32%
4.	Рынок - Конкуренция	310	188	61%	107	35%	66	21%	111	36%
СУММА		6150	4740	77%	3294	55%	2476	41%	3398	55%
1.	Законодательство	1480	1263	85%	1082	70%	888	59%	1027	68%
2.	Исполняющие организации	1420	1117	79%	804	56%	611	42%	816	57%
3.	Вспомогательные организации	1160	808	71%	570	52%	385	35%	553	48%
4.	Рынок - Конкуренция	2090	1552	74%	838	40%	592	28%	1002	48%

По каждой стране по которой был сделан анализ, предварительный счет находится рядом с соответствующим результатом по показателям (представлено как процентное соотношение возможного предварительного счета по категории). Для удобства, колонки результатов затемнены. Данные по показателю " Уровень 1" и

связанные с ним результаты по показателям представлены в строках , которые затемнены голубым в таблице ниже. Аналогичным образом, счет и результаты "Уровня 2" находятся четырьмя строками ниже выделенной предыдущей строки " Уровень 1" таблицы. Читатель должен внимательно прочитать Раздел 5, "Показатель Разработки и Развития", прежде чем делать какие-либо выводы согласно представленным данным или результатам по показателям, представленным в общей таблице ниже.

Следующее общее наблюдение может быть сделано по данным приведенным в таблице выше :

1. Общий рейтинг. Общий рейтинг по странам в процентном соотношении от общих возможных баллов следующий:



На этом общем уровне такие сравнения подтверждают очевидность того, что в сравнительной степени правовая и институциональная среда для коммерческой деятельности в значительно большей степени развита в Польше, нежели в Казахстане, а среда КПИР в Казахстане и Румынии, хотя и различается, но находится примерно на одном уровне совокупного развития, и наконец, на Украине по сравнению с остальными странами, правовая институциональная среда для коммерческой деятельности, развита менее всего.

2. Рейтинг по дисциплинам: При распределении рейтингов по дисциплинам прослеживается общий счет указанный выше. Совершенно очевидно, что Польша и Украина находятся на полярных концах по каждой категории, за исключением законодательства о залоге, поскольку здесь Украина занимает место перед Румынией и Казахстаном.

	1	2	3	4
Банкротство	П	Р	К	У
Залоги	П	У	К	Р
Компании	П	Р	К	У
Конкуренция	П	К	Р	У
Договоры	П	К	Р	У
ПИИ	П	К	Р	У
Торговля	П	Р	К	У

Отклонением от общей модели результатов мы находим в законодательстве о залоге (см. заштрихованную часть таблицы), где Украина имеет более высокий рейтинг, нежели Казахстан и Румыния. Результаты Уровня 2, показывают, что Основопологающий закон в сочетании с относительно сильными исполнительными организациями объясняют эту разницу. Недавнее принятие Основопологающего Закона, основанного на лучшей международной практике в сочетании с современной системой регистров являются основной причиной этого результата. Мы полагаем, что оценка результатов отражает положительное влияние ЮСАИДа при поддержке, оказанной в отношении некоторых аспектов, касающихся системы законодательства о залоге. Сравнительно слабые результаты аспекта 3 - Вспомогательные организации (31%), и аспекта 4, Рынок для реформ (30%), предлагают, что любая возможная будущая техническая помощь должна быть сфокусирована на улучшении результатов этих аспектов.

3. Разбивка результатов. Другим возможным методом для целей сравнения по регионам является разбивка результатов (или расхождения между странами) в определенных областях. Как это отражено в таблице ниже, наибольшее расхождение было выявлено в области законодательства о залоге, где у Польши на 44 балла больше, чем у Румынии. Наименьшее расхождение было выявлено в области иностранных прямых инвестиций, с разницей в 33 балла. Одно из возможных объяснений такого результата - это то, что *при относительных условиях*, Иностранные Прямые Инвестиции являются одной их наиболее развитой областью коммерческого права в данной группе. Это, частично, связано с политическим консенсусом в каждой стране в отношении важности Иностранных Прямых Инвестиций (ПИИ) (хотя и политики стремятся к большему набору законов), а также с отсутствием полемики по поводу формы реформы, и с большей гармонизацией (приближенностью) к международному законодательству и практике в данной области, или прочими факторами. Важность “эхо генной” востребованности реформ в сфере ПИИ с стороны иностранных финансовых институтов и доноров следует рассматривать как возможный ведущий фактор в данной области.

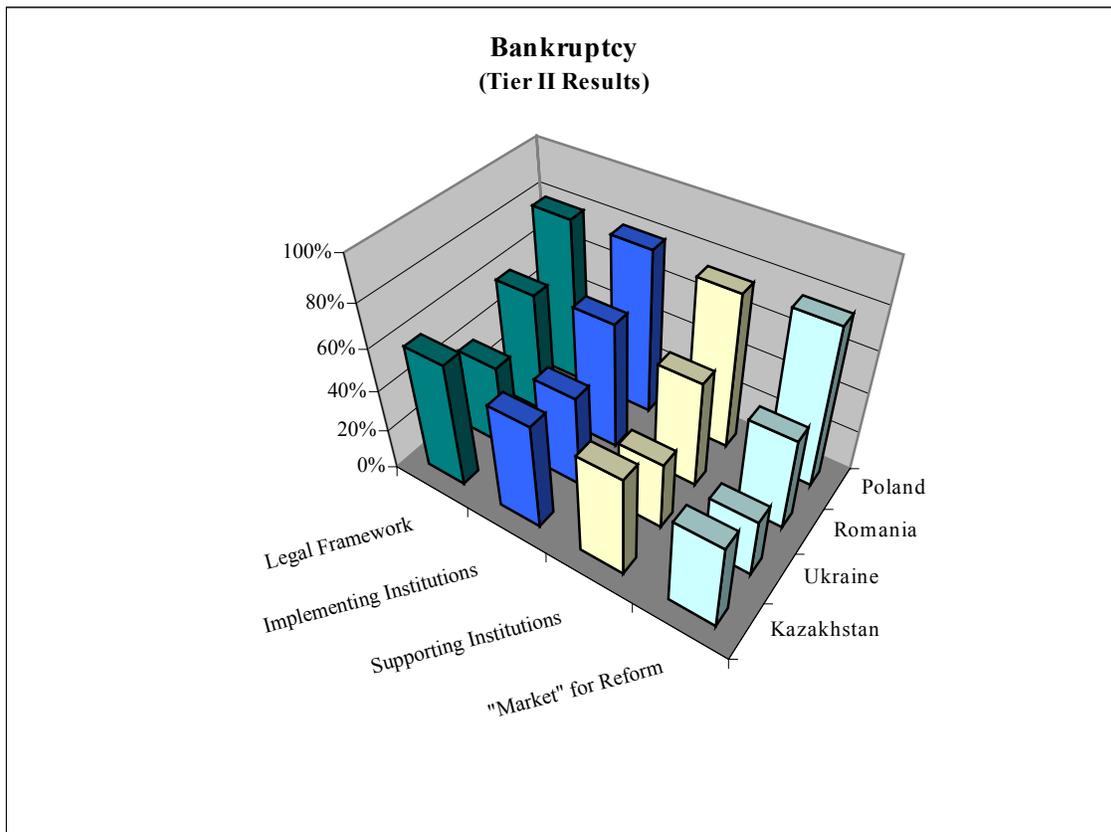
	Разница между лучшим и худшим результатом	Рейтинг ¹	Общий средний балл	Рейтинг
Банкротство	37	3	55%	5
Залоги	45	1	48%	7
Компании	35	5	61%	2
Конкуренция	39	2	61%	3
Договоры	35	5	63%	1
ПИИ	36	4	60%	4
Торговля	35	5	52%	6

¹ Рейтинг основан на общей разницы между самым высоким и самым низким баллом на Уровне I сообразно области права.

4. Общий средний счет по дисциплинам

Общие средние данные по дисциплинам могут быть полезны для целей перекрестного сравнения по регионам. Основываясь на выводах оценки по четырем странам, “Контракты” имеют наивысший результат при среднем результате 63% в Уровне 1. Законодательство о Залог и Международной торговле, напротив имеет наименьшие результаты, 48% и 62% соответственно. Основываясь на этом, законодательство о залоге и международной торговле может рассматриваться партнерами по оказанию содействия в качестве приоритетных сфер на региональном уровне относительно с другими оцененными сферами.

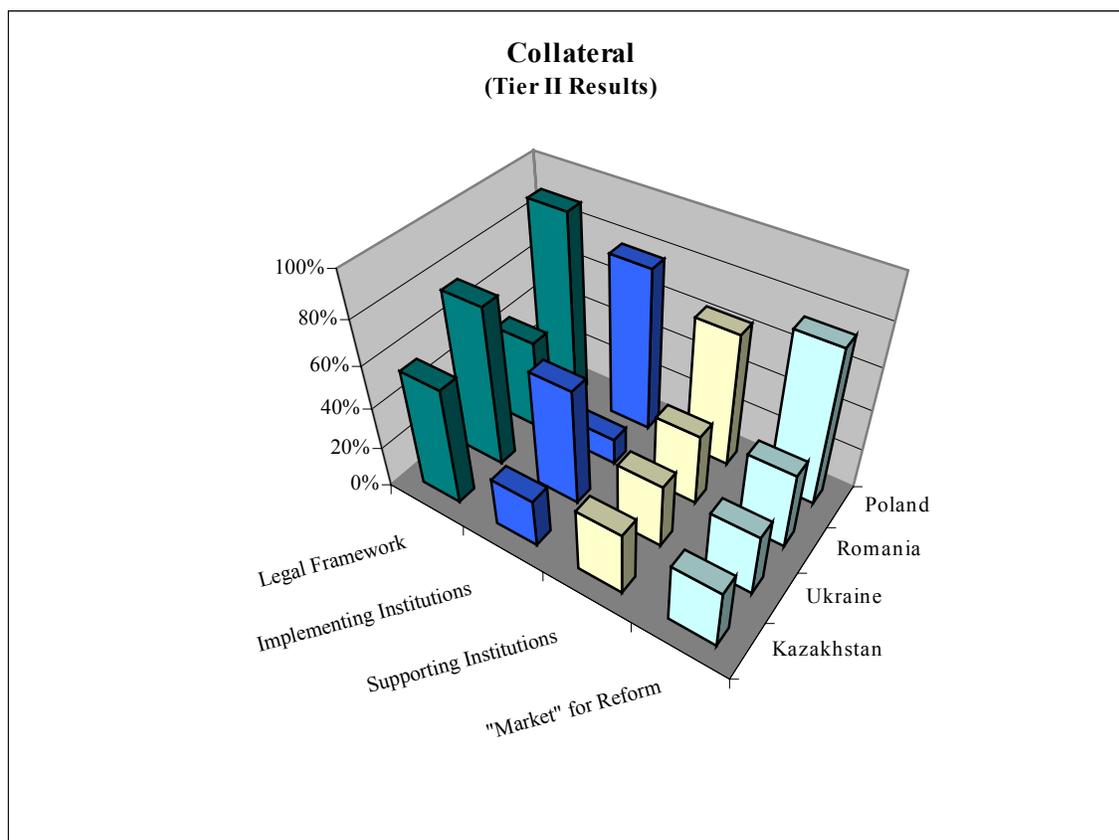
5. **Классификация по “Сферам”** : Следующие таблицы представляют классификацию по странам каждой из четырех “Сфер” КПИР, основываясь на результатах показателей Уровня 2 по каждой из семи проанализированных сфер. Говоря в общем, модели классификации находятся в соответствии друг с другом по дисциплинам. Расхождения в моделях выделены в таблице затемнением. Высота колонок сопутствующего графика представляет процентное соотношение возможного предварительного счета по стране в каждой сфере в пределах дисциплины.



Банкротство	ПОЛ	РУМ	УКР	КАЗ
1. Законодательство	80%	59%	41%	60%
2. Исполняющие организации	80%	62%	45%	51%
3. Вспомогательные организации	76%	52%	33%	49%
4. Рынок - Банкротство	78%	45%	28%	41%

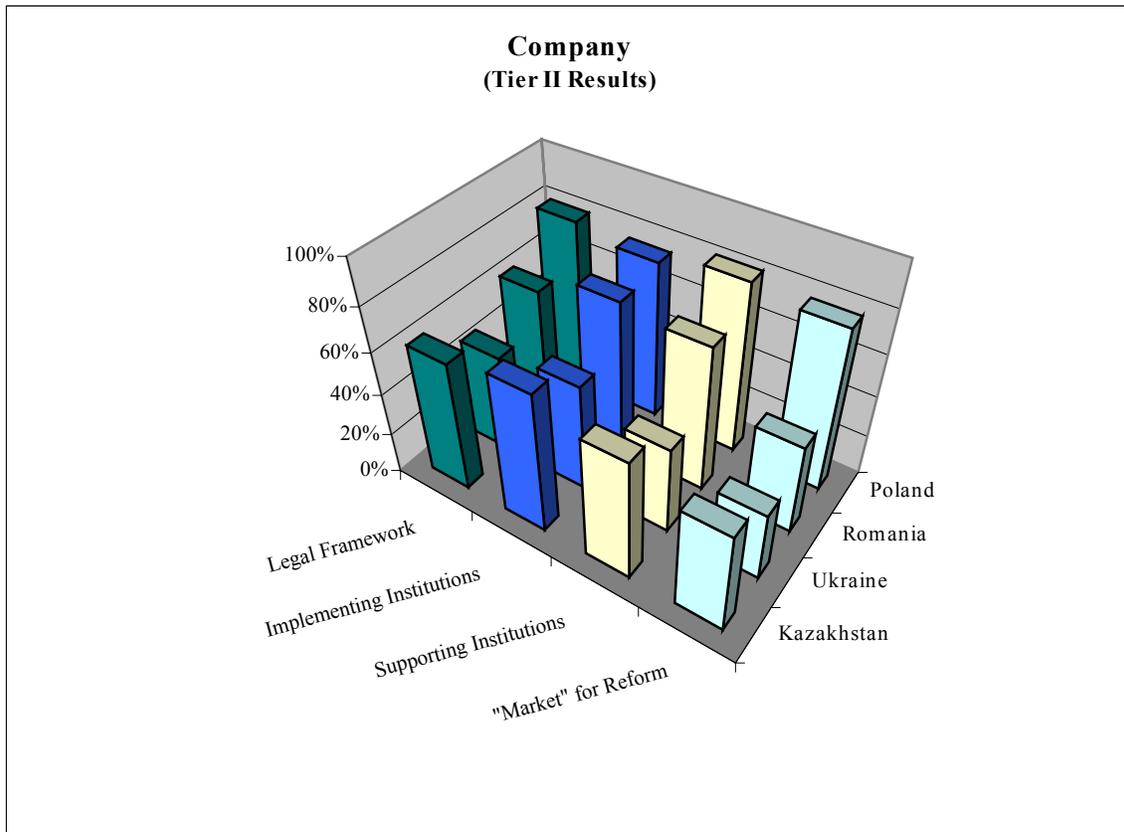
Выше приведенный график показывает, что Польша доминирует по всем четырем сферам, и при сравнении, сфера “Рынок” является наиболее слабой из всех четырех рассмотренных сфер.

Аналогичным образом, по всем четырем сферам рейтинг Украины среди всей группы наименьший. Все основные модели находятся в относительном соответствии с большинством графиков по оставшимся шести сферам .



Залоги	ПОЛ	РУМ	УКР	КАЗ
1. Законодательство	90%	44%	76%	56%
2. Исполняющие организации	79%	13%	56%	23%
3. Вспомогательные организации	65%	35%	31%	31%
4. Рынок - Залоги	75%	37%	30%	28%

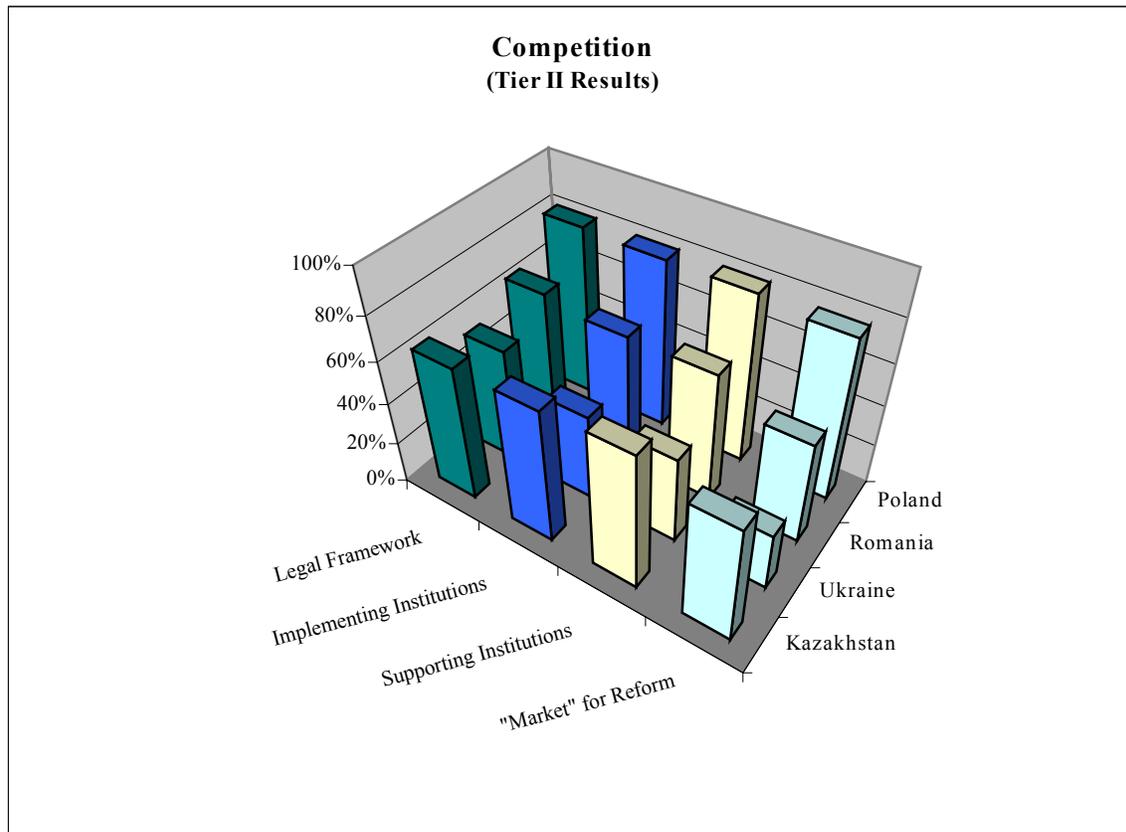
Как и в "Банкротстве", результаты Польши во всех четырех сферах превосходят остальные результаты группы. В сферах 1 и 2, результаты Румынии Уровня 2 гораздо ниже других оцененных стран, что отражает отсутствие соответствующего Основопологающего Закона, и, соответственно Исполняющих организаций. Малые результаты показателей Сферы 3 по Казахстану, Украине, и Румынии указывают на сравнительно менее развитую среду поддержки коммерческой деятельности. Сопутствующие организации поддержки могут быть той сферой где опыт, который имеет Польша поможет большему пониманию сферы КПИР. А также, слабые результаты по "Рынку", предполагают одну из возможно приоритетных областей будущего оказания содействия по КПИР в Казахстане, на Украине и в Румынии.



Компании	ПОЛ	РУМ	УКР	КАЗ
1. Законодательство	81%	63%	47%	62%
2. Исполняющие организации	76%	73%	52%	67%
3. Вспомогательные организации	82%	70%	42%	58%
4. Рынок - Компании	78%	43%	33%	48%

Результаты Уровня 2 раздела "Компании" указывают на большую степень единообразия перекрестно по регионам, нежели в сфере "Банкротства" и законодательства о залоге. В целом, результаты Украины соответствуют общему результату и отражают несовершенство Основопологающего закона, что связано с происходящих дебатами и неясностью по поводу принятия нового Коммерческого

Кодекса. Исполняющие организации (например, суды общей юрисдикции, занимающиеся рассмотрением коммерческих споров) были признаны по рейтингу ниже таковых в Казахстане и других странах. Области, которые вызвали озабоченность во время диагностической оценки по стране- это неэффективное управление дел, коррупция, слабая культура корпоративного руководства и неразвитые понятия фидуциарной (доверительной) ответственности и прав акционеров.

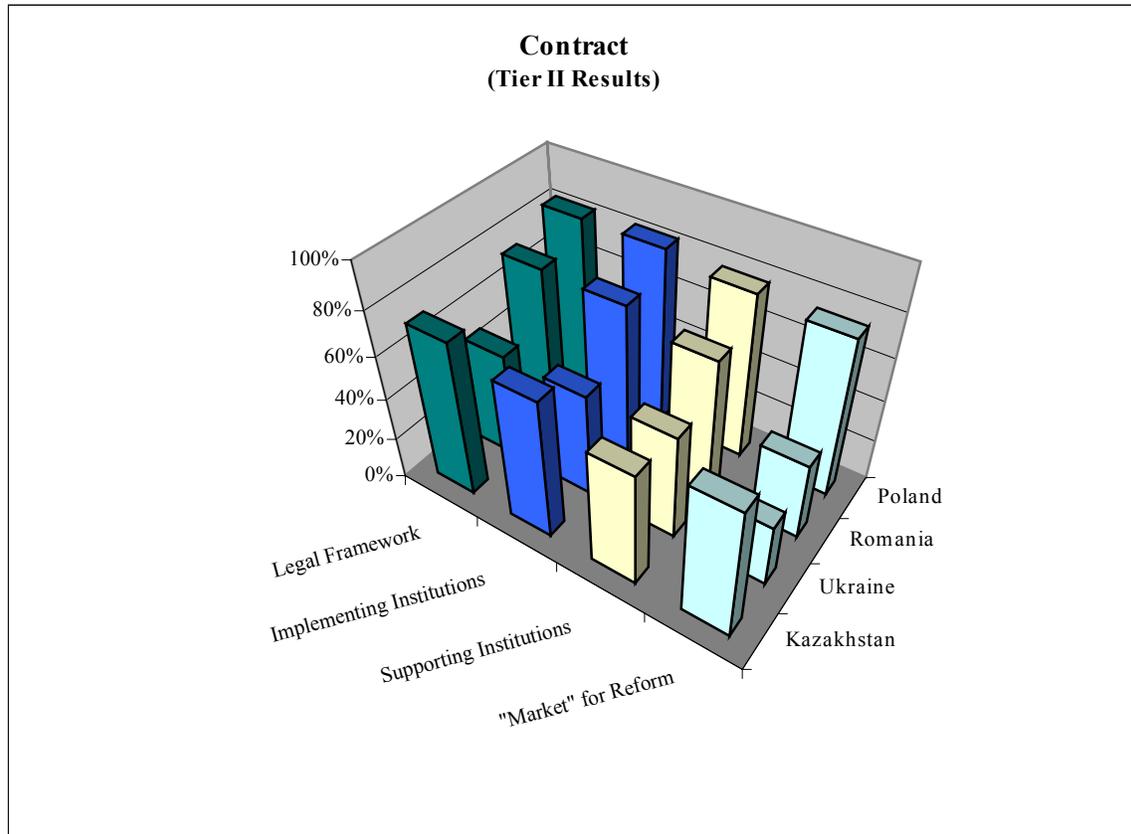


Конкуренция	ПОЛ	РУМ	УКР	КАЗ
1. Законодательство	82%	66%	55%	64%
2. Исполняющие организации	81%	62%	42%	64%
3. Вспомогательные организации	81%	62%	42%	65%
4. Рынок - Конкуренция	78%	49%	28%	56%

Высокий балл Польши по всем 4 аспектам “Конкуренции” означает, что эта сфера является одной из наиболее развитых в регионе. Хотя такой балл достаточно высок, но Польше будет необходимо значительное совершенствование режима политики конкуренции для приведения ее в соответствие с стандартам ЕС по вступлению к 2002 году. Это очевидное противоречие между нашими диагностическими выводами и оценкой ЕС законодательства о конкуренции в Польше объясняется

тем фактом, что стандарты ЕС выше, чем те, которые установлены в качестве контрольного показателя для целей сравнения в данном исследовании.²

Результаты Украины Уровня 2 “Конкуренция” могут отражать высокую степень концентрации в экономике Украины, как и факт, что спрос на открытый, конкурентный рынок достаточно слаб по сравнению с другими странами группы.

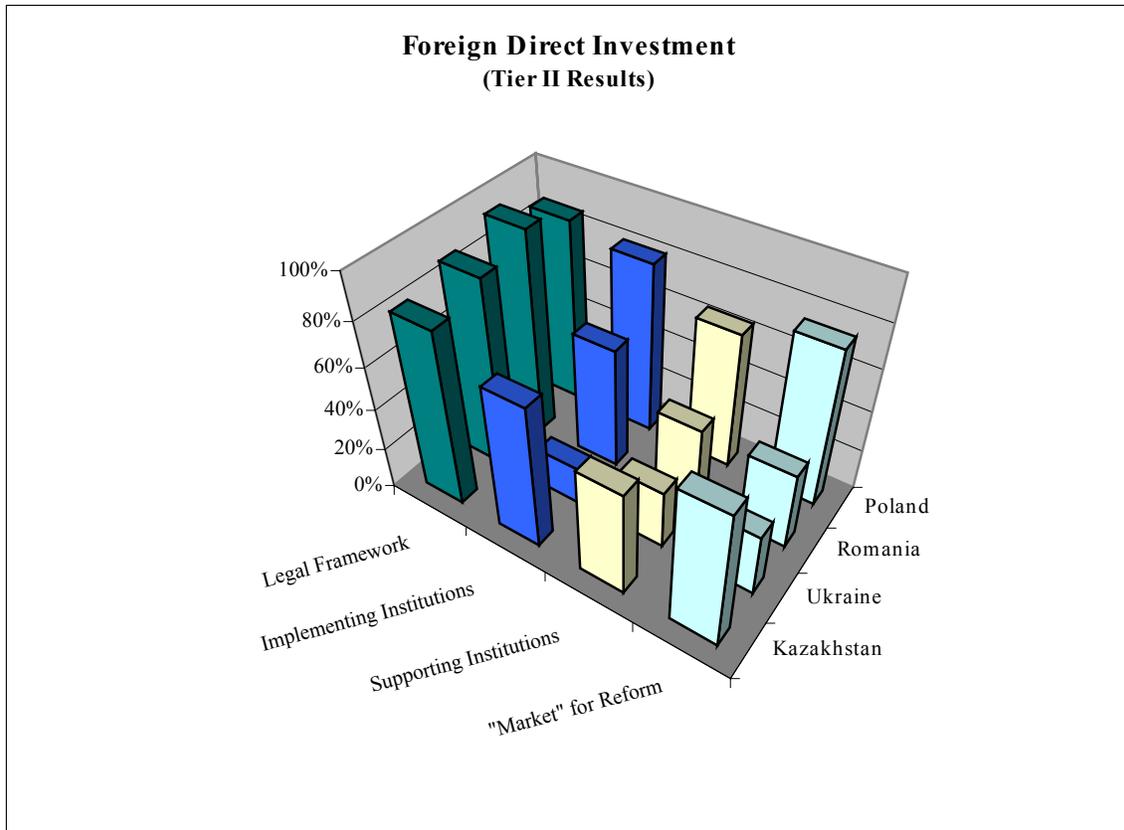


Договоры	ПОЛ	РУМ	УКР	КАЗ
1. Законодательство	83%	74%	50%	73%
2. Исполняющие организации	83%	73%	49%	66%
3. Вспомогательные организации	79%	66%	50%	54%
4. Рынок для реформ	75%	37%	30%	62%

Результат Украины Уровня 2 “Контракты” лишь незначительно выше, чем показатели “Компаний” (45% и 44% соответственно), он указывает на фундаментальное несовершенство всей среды коммерческой деятельности, что непосредственно относится к отсутствию политического консенсуса по

² Для более детальных объяснений стратегии, использованной по данным показателям, см Раздел 5 ниже.

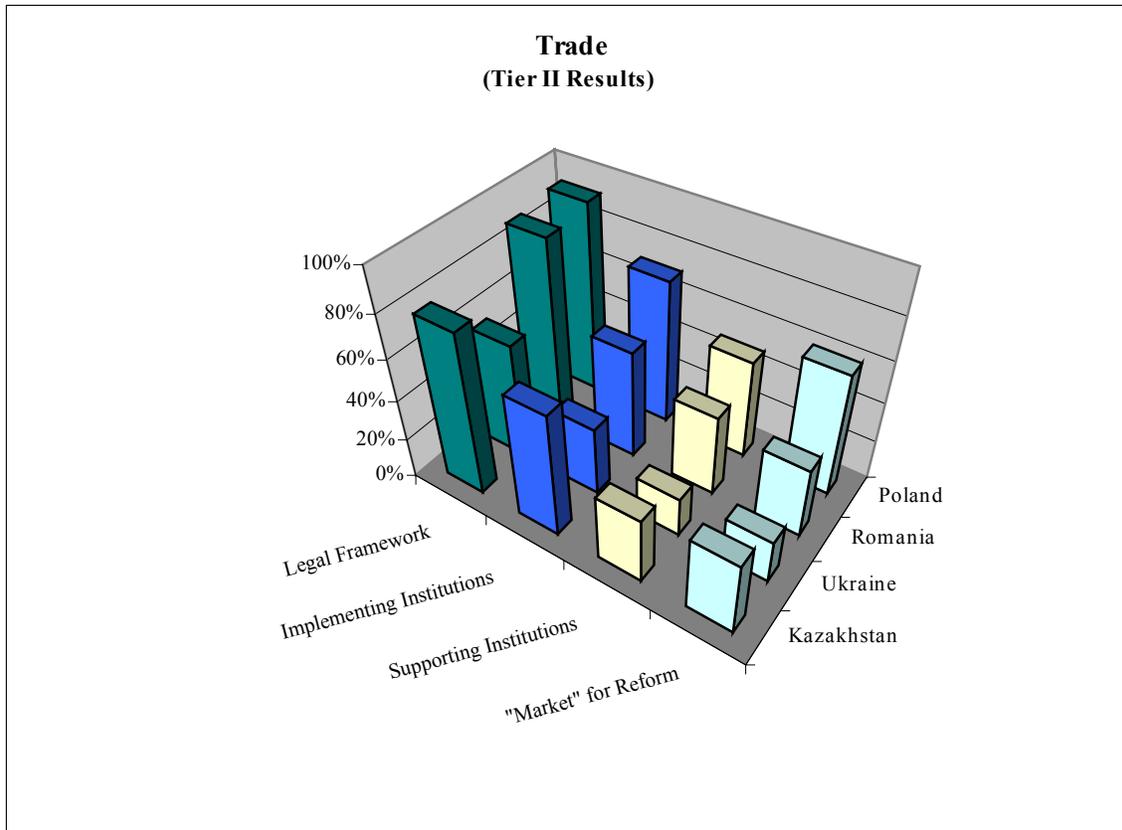
направлению и по содержанию экономических реформ в общем. Результаты Уровня 2 показывают степень единообразия и сходство по регионам, но это в меньшей степени очевидно, чем в сфере “Компании”. При относительно неплохом общем результате Румынии, Сфера 4 значительно портит полученную картину своим слабым результатом (37%). Исполнительные организации (суды общей юрисдикции, занимающиеся рассмотрением споров по сделкам) на Украине, похоже, не работают должным образом, что связано с проблемами управления делами, коррупции и слабого судебного исполнения договоров.



ПИИ	ПОЛ	РУМ	УКР	КАЗ
1. Законодательство	87%	96%	89%	83%
2. Исполняющие организации	82%	58%	18%	68%
3. Вспомогательные организации	66%	38%	28%	50%
4. Рынок – ПИИ	75%	37%	30%	65%

Результаты по показателям Уровня 2 “Прямые иностранные инвестиции” (ПИИ) показывают высокую степень единообразия в Сфере 1 и значительные расхождения в Сфере 4. В предыдущем случае, мы полагаем, что появляющиеся стандарты по получению и использованию ПИИ могут частично объяснить данный результат. Интересно, что различия в результатах Уровня 4 по всей группе стран могут быть объяснены отсутствием консенсуса, касающегося условий, при которых производятся иностранные инвестиции. Частые изменения в законе “Об

иностранных инвестициях” Румынии, похоже, также подтверждают нашу гипотезу. На Украине, двойственность, касающаяся ПИИ, наиболее ярко выражена, и количество споров с иностранными инвесторами являются показателем такого отношения. Наконец, как Казахстан, так и Польша, которые получили большее количество инвестиций на душу населения, чем Румыния и Украина, похоже имеют большее стремление и желание привлекать и удерживать прямые иностранные инвестиции, что и подтверждают полученные в данном разделе общие результаты.



Торговля	ПОЛ	РУМ	УКР	КАЗ
1. Законодательство	93%	90%	56%	79%
2. Исполняющие организации	71%	53%	34%	61%
3. Вспомогательные организации	49%	40%	19%	32%
4. Рынок – Торговля	61%	35%	21%	36%

Результаты Уровня 2 “Международная Торговля” неравномерны и особенно невысоки по Уровням 3 и 4. Вспомогательные организации, определяемые в качестве таможенной службы и национальное агентство по стандартизации - это те сферы, в которых было выявлено слабое положение дел по всей группе стран. Сравнительно слабые результаты по Сфере 4 “Рынок” (спрос) однако, не должны истолковываться как отражающие двойственность или враждебность по отношению к международной торговле в целом, а должны рассматриваться только

с точки зрения общего отсутствия знаний, касающихся различных обязательств, принятых этими странами в сфере международной торговли.

III. Общие выводы и изложение фактов

Обобщенные результаты, представленные выше, предлагаются в качестве стартовой площадки для обсуждений и последующего анализа особенностей данных по странам, которые содержатся в четырех диагностических отчетах, послуживших основанием для Общего Отчета. В данных разделах предоставлено детальное рассмотрение выводов, аналитических выкладок и диагностической методологии.

A. По сферам КПИР

	ПОЛ	РУМ	УКР	КАЗ
Уровень I Результаты для всех областей	77%	55%	41%	55%
1. Законодательство	85%	70%	59%	68%
2. Исполняющие организации	79%	56%	42%	57%
3. Вспомогательные организации	71%	52%	35%	48%
4. Рынок – Торговля	74%	40%	28%	48%

Польша является логическим контрольным показателем группы стран, изучаемых при проведении диагностических исследований, учитывая, что был достигнут самый высокий результат по показателям по всем 4 сферам всех семи дисциплин в данном исследовании. Общий результат Польши Уровня 2 составил 77 процентов от общего возможного предварительного количества баллов.³ Румыния и Казахстан занимают место сразу за Польшей на уровне 55% в каждой стране. Наименьший результат у Украины (40%) от общего возможного количества баллов по всем показателям. Говоря в общем, мы полагаем, что результаты оценки подтверждают то, о чем многие уже знают с практической точки зрения. Основываясь на этих результатах, можно сказать, что Польша находится на 3/4 пути по достижению хорошо развитой правовой и институциональной среды современной коммерческой деятельности, согласно контрольного уровня, установленного показателем по КПИР.

Сфера 1 “Законодательная база” является той сферой, в которой рейтинг всех четырех стран ближе всего. Счет Польши 85%, Румынии 70%, Казахстан 68%, Украина на четвертом месте 59%. Мы полагаем, что распределение результатов по первой сфере является поучительным. Счет Польши находится в общем соответствии (варьирует только от 80% до 93%), хотя наблюдалось незначительное колебание или “неровность” в количестве по другим трем странам. Результаты показателей Румынии варьируют от высоких 96% по ПИИ до низких 44% по

³ Для более полной информации о том, как были получены эти результаты по Разделу 5 ниже

“Залогу”. Самый высокий результат Украины - ПИИ 89%, но “Банкротство” и “Компаний”-41% и 47%, соответственно.

В целом, показатель оценки по сфере 1, похоже, предполагает, что оказание помощи “первого поколения” по данной группе достаточно ограничено. За исключением случая с Румынией, т.е. отсутствие современного основополагающего закона о залоге, а также существующая неуверенность Украины по поводу пересмотра Коммерческого Кодекса, основные правовые нормы по всем семи областям права уже приняты. Это особо верно в отношении ПИИ, “Компаний”, и “Контрактов”. Тем не менее, показатели результата сферы 1 Уровня 3 указывают на необходимость внесения определенных поправок или пересмотра существующих основополагающих законов, которые сдерживают коммерческую деятельность. Это например в значительной мере относится к польскому Закону “О банкротстве”, где определен список кредиторов, которые имеют преференции, что, как мы считаем является значительной помехой работы этого жизненно важного механизма по выходу из рынка.

На уровне 2, исполнительные организации, результаты Польши опять-таки являются самыми высокими по группе (79%). Счет остальных в группе - Казахстана (57%), Румынии 56% и Украины 42% - в значительной степени ниже уровня, определенного в Польше. Этот результат явно указывает на общий дефицит институциональных возможностей по всем семи вопросам, а также по всем регионам. Результаты Уровня 2, Сферы 2 “Залог” составляет только 43%, что отражает отсутствие официальных исполнительных организаций в этой сфере. Другое слабое место по группе - это международная торговля., где средний результат сферы 2 “исполнительные организации” - всего 55 %. Мы полагаем, что этот результат может быть частично объяснен сложными институциональными и техническими требованиями осуществления торгового режима. В частности, на Украине (34%) особенно плохое положение дел (34%) по сравнению с остальной группой, чьи средние результаты в данной сфере вдвое выше Украины (62%).

Согласно оценки по Сфере 3, “Вспомогательные организации/институты”, все страны в общем имеют счет ниже первых двух сфер (“Основополагающий закон” и “Исполнительные организации”) по большинству из семи вопросов. Заметные исключения по этому основному направлению выявлены в “Залог” в Румынии и Казахстане; “Компаниям” - Польша; ПИИ- Украина. Мы полагаем, что проблемы, наблюдаемые в данной сфере по всем группам - это типичные характеристики экономики переходного периода. Польша, в которой был относительно высокий уровень активности частного сектора во время социалистического строя, и которая раньше всех начала переход к рынку в данной группе, имеет лучшие результаты развития данной сферы. Важно отметить относительно благополучное состояние дел в данной сфере по сравнению с результатами, полученными по Украине и Казахстану. Однако, здесь возникает вопрос продолжительности времени социалистического правления, географической удаленности от Москвы, степени коллективизации сельского хозяйства, сравнительной плотности промышленной концентрации, который может помочь определить начальную точку и скорость

развития “коммерческой среды” в этих странах. Если это тот случай, результаты уровня 2 этой сферы могут рассматриваться как находящиеся в соответствии с данными возможными переменными переходного периода.

Самая большая “неравномерность” или разброс в результатах по группе и между Польшей и остальными странами может быть прослежена в сфере 4 по “Рынок” на КПИР.⁴ Украина отстает от Польши на целых 46%, тогда как Румыния и Казахстан имели сравнительно невысокие результаты 34% и 26% соответственно. На уровне 2 сферы 4 был зарегистрирован единственный “сюрприз” в Казахстане, где контрактное право и ПИИ шли вразрез с общим направлением при количестве набранных очков 62% и 65% соответственно. Общий дисбаланс по рынку может в общем характеризоваться относительно “чрезмерным количеством” неадекватных, неполных и противостоящих друг другу законов, постановлений, институциональных соглашений в некоторых сферах, а с другой стороны нехваткой законов в других сферах, но в обоих случаях - это объясняет слабый и рассеянный спрос со стороны частного сектора.

В. По странам

1) Польша

ОБЛАСТЬ ПРАВА		TOTAL	Законодательство	Исполняющие организации	Вспомогательные организации	"Рынок"
ПОЛЬША		77%	85%	79%	71%	74%
A.	Банкротство	78%	80%	80%	76%	78%
B.	Залоги	77%	90%	79%	65%	75%
C.	Компании	79%	81%	76%	82%	78%
D.	Конкуренция	80%	82%	81%	81%	78%
E.	Договоры	80%	83%	83%	79%	75%
F.	ПИИ	77%	87%	82%	66%	75%
G.	Торговля	68%	93%	71%	49%	61%

В принятии и осуществлении правовых и институциональных реформ Польша значительно опережает другие страны в различных областях, в большинстве случаев набирая по крайней мере на 25% баллов больше, чем другие страны. Имея более высокий абсолютный и на душу населения ВВП, Польша поддерживала более высокий экономический рост с 1994 года, а также привлекает немалые прямые иностранные инвестиции. Ее соседка на востоке - Украина значительно отстает в переходном периоде, несмотря на близость, географическое сходство и высокий уровень индустриализации. Такие различия поднимают многочисленные

⁴ Для более полной информации, о концепции “Рынок”, пожалуйста см. Раздел 4 данного отчета

аналитические вопросы, особенно при попытке повторить успех программ правовых реформ.

Средний балл по законодательной базе по всем дисциплинам достаточно высок 85% , что свидетельствует о позитивных юридических реформах, которые были проведены в этом десятилетии. Общий счет по исполнительным организациям был только на 6 баллов ниже, 79%, где сравнительно незначительна разница в 1/14. Однако, на Уровне 2 , различия в баллах по законодательству и исполнению наблюдается в 2 сферах: залог и торговое законодательство соответственно имеют пробелы в исполнении 11% и 22% соответственно.

Согласно оценки, по уровню 3, сопутствующие организации признаны достаточно сильными. Однако, по Уровню 2 сопутствующие организации в сфере торговли признаны достаточно слабыми, 49% или на 44 балла ниже, чем они же в сфере законодательной базы. ПИИ (66%) и законодательство о Залоге также признаны достаточно слабыми сферами, в то время как институты поддержки по "Компаниям" имеют 82% , а в политике конкуренции 81%, что является самым высоким счетом по сопутствующим организациям, зарегистрированном в данном исследовании по четырем странам.

"Рынок" для правовых реформ по коммерческому законодательству в Польше является относительно сильным по сравнению с другими сферами. Единственное слабое место было выявлено в торговле (61%), что откликнулось эхом низкого счета по торговле в Сфере 2 и 3.

При рассмотрении Сферы 4 учитывались укоренившиеся и специфические правовые традиции адаптации и выживания Польши. Когда после первой мировой войны, Польша приобрела статус независимого государства, она столкнулась с проблемой гармонизации "перемешанных" законов, которые были унаследованы от оккупации такими странами как Россия, Пруссия, Австрия и Франция. Это смешение традиций и влияний все еще прослеживается и сегодня. Как зафиксировано в отчете, судьи трактуют по разному Коммерческий Кодекс 1934 года- согласно французскому, австрийскому и германскому праву в зависимости от того, в каком регионе страны они получили свое образование. Если период между войнами может быть рассмотрен как период адаптации и гармонизации законодательства, то период между нацистской оккупацией и коммунистическим правлением может быть рассмотрен как борьба за выживание. Коммунистические правители Польши, вместо простой замены предыдущей юридической системы на социалистические законы, адаптировали существующую систему для нужд государства. Ключевым положениям традиционной практики и польского законодательства о коммерции "было разрешено" выжить, хотя они и находились в состоянии "дремоты". Вероятно, самое важное то, что частный сектор продолжал существовать во время социалистического периода, таким образом как бы "увеличивая" спрос на коммерческое законодательство, даже если оно противоречило политической ортодоксальности.

При рассмотрении скорости продвижения Польши к рынку, совершенно ясно, что традиции адаптации и выживания сыграли очень важную роль. Факт, что Коммерческий Кодекс 1934 года остался в силе, есть источник большой гордости, при том сложился консенсус, что он остается еще пригодным для современных нужд, при некоторых поправках. Существующий процесс "приближения" польского правового режима в процессе подготовки к полноправному членству в ЕС, похоже представляет собой другой период адаптации и гармонизации польских правовых традиций, что оказывает сильное влияние на ход и направление всеобщих реформ.

2) Румыния

ОБЛАСТЬ ПРАВА		TOTAL	Законодательство	Исполняющие организации	Вспомогательные организации	"Рынок"
РУМЫНИЯ		55%	70%	56%	52%	40%
A.	Банкротство	54%	59%	62%	52%	45%
B.	Залоги	32%	44%	13%	35%	37%
C.	Компании	62%	63%	73%	70%	43%
D.	Конкуренция	60%	66%	62%	62%	49%
E.	Договоры	63%	74%	73%	66%	37%
F.	ПИИ	57%	96%	58%	38%	37%
G.	Торговля	54%	90%	53%	40%	35%

Наша оценка выявила значительное расхождение между румынскими законами и организациями, ответственными за их применение и приложение. На Уровне 1, Сфера 1, Основополагающий закон, Румыния имеет 70%, затем в сфере 2, Исполняющие организации наблюдается спад на 14 баллов до 56%, и отсюда продолжается спад до 52% и 40% в сфере 3 и 4. Некоторые законы имеют достаточно высокий рейтинг, но, при этом нет такой же тенденции на институциональном уровне.

Самой слабой из всех сфер является сфера законодательства о залоге, с общим счетом Уровня I 32%. Румыния отстает от других Центральных и Восточно-европейских стран и может извлечь пользу, связанную с законодательством о залоге, имеющимся в Болгарии, Латвии и Польше. Обеспечение залогов по недвижимой собственности окажет поддержку расширению коммерческих и потребительских кредитов, оба вида которых имеют существенное значение для развития рыночной экономики. В то время, как многие страны Центральной Европы разработали и организовали системы залога без передачи заложенного имущества кредитору, многие другие страны не довели развитие их залоговых систем до такого логического завершения, т.е. создания централизованного реестра в целях регистрации всех обеспеченных сделок. В Румынии существует развитая система регистрации, осуществляющая регистрацию предприятий и компаний, которую в течение последнего времени адаптировали для целей регистрации

банкротств. Такая система была бы идеальным дополнением румынской залоговой системы.

По показателям второго уровня, законодательство о залоге набрало меньше всего баллов (13%), вслед за законодательством о торговле (53%) и о прямых иностранных инвестициях (58%). Однако, в отличие от законодательства о залоге, согласно показателям первого уровня, баллы других двух (торговля и ПИИ) - самые высокие среди четырех исследованных стран - прямые иностранные инвестиции 96% и торговля 90%. Законодательство о залоге таким образом оказалось наименее развитым по всем фронтам (направлениям), в то время как торговля и прямые иностранные инвестиции указывают на то, что, по крайней мере, предпринимаются усилия по улучшению ситуации в них, хотя и без каких-либо результатов, которые бы каким бы то ни было образом отразились на институциональном развитии.

Идя в разрез со всей системой и моделью, баллы, полученные Румынией в отношении органов и институтов, отвечающих за исполнение законодательства о компаниях (торговых обществах), находятся на 10% выше, чем количество баллов, полученных за законодательную базу в этой области, благодаря осуществленным недавно улучшениям в процесс регистрации предприятий и компаний. Стоимость и продолжительность времени регистрации были значительно сокращены в последнее время. Практически, необходимо посетить только две организации - нотариальную контору, в которой утвердить документы компании и еще одну организацию, филиалы которой расположены в Бухаресте и во всех сорока районов (уездов) страны.

Согласно показателям третьего уровня, развитие вспомогательных организаций и структур в семи сферах исследованного законодательства колеблется от 35% результата для законодательства о залоге (занимает последнее место) до 66% законодательство контрактах. В плане вспомогательных организаций и структур в торговле было получено 40% с 50% разницей от законодательной базы для той же категории (90%). Иностранные прямые инвестиции (38%) и законодательство о залоге (35%) оказались также слабыми. Вспомогательные организации и структуры могут быть использованы в качестве фокуса для определения, формулирования и выражения уровня спроса (востребованности) на реформы, предоставления отзывов и направления процесса реформ. В Румынии, однако, русло, по которому проходят реформы, никогда не было прямолинейным - реформы проходят скачкообразно - ускоренно, спотыкаясь и буксуя, и снова ускоряясь.

Рынок в отношении реформ коммерческого законодательства в Румынии совершенно неразвит, что нашло свое отражение в баллах, полученных согласно показателям четвертого уровня, которые составили только 40%. *Поставки* (предложение) реформ коммерческого права были непостоянными, зачастую отставая или опережая *спрос* на них. Большинство жалоб частных компаний и предприятий заключается в том, что частые изменения законодательства создают чувство неуверенности иностранных инвесторов в завтрашнем дне. Слабо

продуманные и разработанные законы появляются неожиданно. Эта мысль прозвучала неоднократно в высказываниях румынских предпринимателей, неправительственных организаций, юристов, судей, государственных чиновников и простых граждан. Практически все слои населения согласны, что было бы лучше, если бы правительство сфокусировалось на меньшем количестве законов, чем в спешке принимало ряд полуготовых законодательных актов, требующих доработки на последующих сессиях законодателей. Это бы также предоставило властям больше времени для подготовки необходимых постановлений и других актов о введении в действие такого законодательства. В настоящее время слишком амбициозная законодательная программа в купе с разработанными и принятыми наспех проектами законов не позволяет и не дает достаточно времени на подготовку необходимых вводящих в действие актов и соответствующих органов и институтов по отслеживанию за исполнением вводимых законов.

3) Украина

ОБЛАСТЬ ПРАВА		TOTAL	Законодательство	Исполняющие организации	Вспомогательные организации	"Рынок"
УКРАИНА		41%	59%	42%	35%	28%
A.	Банкротство	37%	41%	45%	33%	28%
B.	Залоги	48%	76%	56%	31%	30%
C.	Компании	44%	47%	52%	42%	33%
D.	Конкуренция	41%	55%	42%	42%	28%
E.	Договоры	45%	50%	49%	50%	30%
F.	ПИИ	41%	89%	18%	28%	30%
G.	Торговля	33%	56%	34%	19%	21%

Значительным препятствием на пути развития бизнеса на Украине остается недостаточная прозрачность, нестабильность и непредсказуемость в плане законодательной базы относительно деятельности частного сектора. Многие проблемы, обнаруженные на Украине, свойственны и другим исследованным странам, хотя и в другом масштабе и со своими особенностями. Результаты проведенного исследования свидетельствуют в пользу широко распространенного мнения о том, что процесс перехода Украины к рыночной экономике не проходит гладко. Несмотря на распространение ресторанов McDonald's и появление высококласных магазинов, значительных изменений с начала 1994 года в плане среды для занятия частной деловой деятельностью не наблюдается. В действительности, в *отдаленных* областях и городах Украины среда для деловой коммерческой деятельности ухудшается по поступающей информации.

Как показано в таблицах показателей первого и второго уровня, Украина набирает гораздо меньше очков, чем другие исследуемые страны по четырем критериям. Набрав 41% из всех возможных очков на первом уровне показателей, Украина получила на 36 очков меньше, чем Польша и на 13 очков меньше, чем Румыния и

Казахстан. В разреза первого критерия - законодательная база - наиболее удачными для Украины оказались законодательство о залоге (76%) и о прямых иностранных инвестициях (89%). По другим направления результаты хуже, чем в сравниваемых странах.

В отношении исполнительных органов, по второму критерию прямые иностранные инвестиции (18%) и торговля (34%) оказались на самом низком уровне, а показатель законодательства о залоге на самом высоком (56%). Будучи первой своего рода системой в странах СНГ, украинский реестр залогов представляет собой современную систему, созданную в целях снижения различного рода мошенничества, возникшего на почве предыдущих неэффективных положений законодательства о залоге в отношении уведомления третьих сторон о наличии предыдущих залоговых обязательств или аресте закладываемой собственности. И хотя свою работу украинский реестр начал совсем недавно, за последние годы были достигнуты впечатляющие результаты. И это при том, что по многим другим направлениям реформ страна отстала от своих соседей. Конечно, необходимо отметить, что эта система была создана в ее существующей форме со второй попытки.

Согласно третьего критерия, вспомогательные организации и структуры вышли особенно слабыми в области торговли (19%) и в области прямых иностранных инвестиций (50%). Зная сложности с выполнением контрактов на Украине, возможно, что данные результат может несколько завышать значение таких вспомогательных организаций и структур как юридические фирмы, нотариальные конторы и судебные исполнители.

“Рынок” (востребованность) реформ коммерческого права на Украине приблизительно одинаково слаб по всем семи исследованным областям. По всем этим направлениям были набраны результаты в пределах от 21% до 33%. Самый низкий показатель - это показатель торговли. Наглядным примером отсутствия ясных приоритетов может послужить ограниченное продвижение Украины по пути выполнения требования для вступления в ВТО. Относительно большой объем мер регулирования, которые не соответствуют требованиям ВТО, слабая институциональная структура и отсутствие общей прозрачности и последовательности при применении международно-принятых стандартов указывают на значительные расхождения слова с делом в этой области. Самими последовательными сторонниками реформ являются международные донорские организации (такие как МВФ, Всемирный банк и ЮСАИД), иностранные торговые партнеры (такие как США и ЕС), а также иностранные предприятия и предприниматели, работающие на Украине. Общее отношение к потенциальным преимуществам внешней торговли и их восприятие остается удивительно противоречивым; определенная степень ксенофобий, думается, является частью этого феномена. В отличие от Польши, “гравитационное притяжение” возможного членства в ВТО и ЕС не оказывает такого большого влияния на законодатели Украины. Поэтому, кажется, что вряд ли приходится ожидать какой-либо значительной торговой либерализации и укрепления соответствующих институтов

в ближайшее время. К сожалению для большинства украинцев шансы на улучшение уровня жизни также уменьшаться при таком положении дел.

4) Казахстан

ОБЛАСТЬ ПРАВА		TOTAL	Законодательство	Исполняющие организации	Вспомогательные организации	"Рынок"
КАЗАХСТАН		55%	68%	57%	48%	48%
A.	Банкротство	50%	60%	51%	49%	41%
B.	Залоги	35%	56%	23%	31%	28%
C.	Компании	59%	62%	67%	58%	48%
D.	Конкуренция	62%	64%	64%	65%	56%
E.	Договоры	64%	73%	66%	54%	62%
F.	ПИИ	66%	83%	68%	50%	65%
G.	Торговля	52%	79%	61%	32%	36%

Полученные результаты в Казахстане показали наличие заметного расхождения между законодательством и его исполнением. В большинстве случаев, баллы, полученные за имеющееся действующее законодательство, были выше, чем баллы, полученные за исполняющее и вспомогательные организации и структуры. Наименьшие пробелы были обнаружены в сферах законодательства о конкуренции, предприятиях и контрактах.

Самое низкое количество баллов было получено в двух областях, которые могут оказать долгосрочное влияние на кредитование: банкротство и залог. Теоретически, хорошо разработанный, хорошо исполняемый режим банкротства позволяет кредиторам оценить и контролировать свои риски более эффективно. Также, законодательство о залоге может обеспечить безопасность кредитования с меньшими рисками. Два этих вида законодательства вместе могут стимулировать рост и доступность низко стоящих кредитов как для производства, так и для потребителей. Обе эти области получили самое небольшое количество баллов в плане востребованности реформ на казахстанском рынке указывают на возможное наличие серьезных пробелов в понимании функций, целей и задач этих законов или в понимании преимуществ, которые они несут с собой. Казахстану необходимо преодолеть такие пробелы в этих разделах законодательства в целях преодоления самофинансирования инвестиции и создания условий для широкомасштабного развития.

В сравнении со всеми исследуемыми странами, Казахстан получил высокое количество баллов (83%) за развитость законодательства о прямых иностранных инвестициях. Создатели и разработчики стратегии развития хотят и нуждаются в привлечении значительных иностранных средств для использования в богатой казахстанской минеральной промышленности. Законодательство также направлено и на производителей, с учетом того, что производство сырья само по себе

недостаточно для поддержания экономического развития. Вторым по количеству набранных баллов первого аспекта была торговля (79%), а затем исполнение контрактов (73%). Улучшения в этих областях связаны зачастую с требованиями и давлением со стороны иностранных инвесторов. Общие показатели первого слоя, в сферах, развитие которых необходимо для привлечения инвестиций - залог (35%), компании (хозяйственные общества) (59%) и контракты (64%) - настолько низкие, что даже отталкивают некоторых прямых иностранных инвестиций. В целом, результаты анализа могут быть истолкованы следующим образом: возможно, что страна, в погоне за иностранным капиталом, принимает законы, ориентированные на иностранных инвесторов в первую очередь, забывая об отечественных инвесторах, что не приводит к созданию благоприятной среды для инвестиций как таковых. И это не только представляет собой спорную экономическую стратегию, но и слабую социальную политику, которая может привести к росту ксенофобии в стране.

Законодательство в отношении международной торговли набрало достаточно высокое количество очков - 79%, значительно больше украинского (56%), но значительно ниже польского (93%) и румынского (90%). У Казахстана также большее количество баллов в плане исполняющих организаций и структур - 57%. Учитывая это в купе с количеством баллов за прямые иностранные инвестиции, в целом можно увидеть картину, говорящую о том, что осуществляемые реформы направлены на интеграцию Казахстана в мировой рынок как в качестве инвестиционного "магнита", так и торгового перекрестка. Однако, низкие показатели по востребованности (48%) и вспомогательным организациям и структурам (48%) указывают на то, что реформы проходят сверху в низ, что говорит о том, что еще необходимо сделать многое, чтобы страна восприняла реформы как повсеместное явление.

Учитывая опыт Казахстана во времена командной экономики и государственного контроля, баллы, полученные страной за развитие конкуренции, производят очень приятное впечатление. Законодательная база получила 64%, что приблизительно одинаково с Румынией (66%), выше, чем Украина (55%), и заметно ниже, чем Польша (82%). Исполняющие и вспомогательные организации и структуры в плане их развития находятся приблизительно на одном уровне. Укоренение реформ очевидно займет значительное количество времени, однако, направление их проведения было выбрано правильно.

Хотя набранные Казахстаном баллы не являются блестящими, их нельзя назвать блеклыми. За последние два года было сделано много положительных изменений, подтверждая серьезные намерения правительства продолжить реформы. Однако, успех реформ будет зависеть от их востребованности снизу, а не только от их обеспеченности из высших эшелонов.

IV. Предпосылки и контекст проекта

После развала коммунистической системы большинство стран Центральной и Восточной Европы, а также страны бывшего Советского Союза, находятся на пути сложного переходного периода к рыночным отношениям. В начале этого процесса стало очевидно, что реформы коммерческого права являются критически важным компонентом широкомасштабного реформирования, необходимого для развития эффективных рыночных отношений в этих странах. Многим стало ясно, что в условиях перехода к рыночной экономике нормы коммерческого права составляют основные “правила игры”, и по этому их правильное понимание и претворение в жизнь является гарантией прочного установления рыночных отношений.

Принимая это во внимание, реформистки настроенные правительства начали осуществлять не только общие правовые реформы, но и реформы в области коммерческого права. Будучи частью процесса, ЮСАИД и другие агентства правительства США оказывают помощь посредством целой армии технических советников, которые, в свою очередь, предоставляют консультационные услуги по широкому спектру вопросов. Результаты, полученные в начале всего процесса - упоминаемые в настоящем отчете в качестве первого поколения реформ коммерческого права и институциональных реформ (КПИР) - были различными. Были спроектированы новые законы (в отдельных случаях их дословно скопировали с законов, действующих в более развитых странах) и введены в действие, что не повлекло каких-либо долгосрочных изменений. Несмотря на это, из первой фазы реформ КПИР были вынесены два важных урока. Во-первых, развитие и установление “правильной” законодательной базы является существенным элементом, который, однако, не представляется сам по себе достаточной предпосылкой для устойчивого развития рыночных механизмов и роста всей экономики. Во-вторых, в условиях отсутствия соответствующей институциональной базы и соответствующих структур невозможно полное введение в действие и исполнение коммерческих законов.

Эти два урока послужили основой для второго поколения реформ КПИР в качестве отдельной сферы в рамках теории и практики экономического развития. В ходе второй фазы реформ внимание практиков было приковано к вопросам, связанным с развитием и укреплением институциональной базой, необходимой для введения в действие и исполнения коммерческих и других законов. Это привело к значительному прорыву в области институционального и операционного анализа, регуляторной организации и развития соответствующих структур. В целях решения существовавших институциональных недостатков международные доноры привлекли к работе широкие массы советников, организовали и провели обучение, а также обеспечили ограниченные поставки оборудования. Успех второй стадии реформ был более значительным, хотя и не принес ожидаемых результатов. Несмотря на то, что были достигнуты определенные результаты по отдельным направлениям (например, присоединение к ГАТТ/ВТО, таможенная сфера, залоговые реестры и рынки капитала), имеется ряд других, по которым не было достигнуто заметного прогресса - особенно в области исполнения законов,

относящихся к банкротству, монополиям и интеллектуальной собственности. Практический опыт, полученный на второй фазе реформ, показал всю сложность и деликатность институционального компонента реформ КПИР.

Настоящий проект представляет собой выделение значительных ресурсов со стороны ЮСАИД для осуществления “третьего поколения” реформ КПИР. На этом этапе преобладает мнение о том, что правовой и институциональный аспекты КПИР скорее всего являются двумя частями большого и более сложного целого. Доказательством тому может послужить пробелы в области “введения в действие/исполнение”, замеченные и существующие даже после завершения процесса осуществления КПИР “первого и второго поколений”. Отличительной особенностью КПИР третьего поколения будет то, что фокус работы будет направлен на достижение устойчивости в плане запуска и осуществления правовой и институциональной реформ.

Основной задачей КПИР третьего поколения является разработка экономичного и результативного подхода (или подходов), которые помогут заполнить пробелы, описанные выше. Проект будет разработан с учетом пяти основных задач:

1. Составление более полного представления о развитии и результатах реформ КПИР в Европейских и Евроазиатских странах;
2. Развить внутреннюю способность ЮСАИД по определению, измерению и оценке результатов реформ КПИР посредством разработки и тестирования соответствующих качественных и количественных показателей;
3. Содействовать развитию диалога внутри ЮСАИД, и между ЮСАИД и соответствующими правительствами по вопросу влияния реформ КПИР на Европейских и Евроазиатских стран и возможностей продолжения оказания помощи в будущем;
4. Разработать и протестировать новые стратегии и подходы по устранению пробелов в сфере “введение в действие/исполнение” посредством экспериментальных и краткосрочных программ технического содействия реформам КПИР; и
5. Разработать и создать ресурсную базу КПИР ЮСАИД по сбору материалов по результатам КПИР для использования в целях разработки, осуществления и заключительного анализа последующих программ правовых и институциональных реформ в Европе, Евразии и других регионах, в которых работает ЮСАИД.

Настоящий отчет составлен в качестве базы по достижению Задачи 3, указанной выше. Оценка и предложения по совершенствованию этого проекта (прототипа) будут предоставлены на Региональной конференции по развитию коммерческого права, которая пройдет в Праге, в Чешской Республике, с 6 по 9 декабря.

V. Структура показателей и развитие

A. Сложности структуры показателей

Показатели, по своей сути, относительны. Полезность показателей, особенно качественных показателей, заключается в том, что они позволяют быстро провести сравнение между различными образцами в различные периоды времени. Они - наиболее короткий путь - средство оценки - позволяющие провести сравнение без измерения каждой отдельно взятой частицы большего и более сложного целого. Полезность показателей, поэтому, происходит в большей степени от удобства их использования, а не от их полноты. С этой точки зрения, “идеальный” показатель это тот показатель, который позволяет провести содержательное, надежное и с наименьшими затратами сравнение двух непохожих примеров.

Проектирование общих показателей по развитию коммерческого права в регионе означает способность сравнить “яблоко с яблоком”. С исторической и практической точек зрения, однако, этот подход представляется слишком общим. Несмотря на то, что в целом регион в плане права попадает в единую континентальную правовую систему, возникшую на основе традиции римского права, системы коммерческого права отдельных стран региона происходят из разных источников. Румынская система коммерческого права следует французской школе права, основанной на *кодексе Наполеона*. Польская система коммерческого права напротив основана на научном рационализме Германии 19 века. Еще один слой, усложняющий систему, происходит из бывшей социалистической правовой теории и практики. Будучи основанной на идеях германского рационализма 19 века, “социалистическое право” имеет свои уникальные традиции и ценности и отличается от континентальной системы права. Такие различия исторического характера тонкие, но они оказывают заметное влияние на развитие коммерческого права и практики. Поэтому, особенно важно разработать такие показатели, которые в большей степени опирались бы на *результаты*, а не на относительные преимущества одной правовой системы над другой.

“Развитие” означает рост и зрелость - сравнение по отношению к идеальному стандарту. Обычно, такие сравнения выражаются через термины “более” и “менее” развитые. Для наглядности, такие сравнения проводят каждый день при классификации стран на “более”, “менее” и “наименее” развитые согласно определенным экономическим и социальным критериям. Основной трудностью в этой работе является определение того, насколько можно разработать общий комплекс показателей, которые позволят учесть временной фактор (например, “до” и “после”) и пространственное развитие (например, “север” и “юг”), что помогло бы достичь идеала значимого, достоверного и экономически оправданного (в смысле затрат) результата.

Одним из подходов к решению этой задачи являются попытки измерения “развития” по отношению к приблизительно сходным странам и/или приблизительно одинаковым стадиям экономического развития. Такой способ - *установление контрольных точек* - очень полезен для целей общего сравнения, хотя и опирается на наличие или отсутствие сходности до определенной степени. Например, имеет ли смысл проведение сравнения системы коммерческого права и институты Польши с той же системой и институтами Германии, даже с учетом того, что у них есть общие границы и очень много общего в их коммерческих и правовых традициях? Возможно ли сравнить коммерческое право и институты Казахстана с французскими? Кроме того, что существует ряд технических проблем при проведении такого прямого сравнения, при чем основной слабой стороной этого простого подхода заключается в нормативном содержании, на который он опирается. Поэтому, для того, чтобы сделать межрегиональное сравнение возможным, необходимо разработать специальные показатели развития достаточно общего характера и в тоже самое время достаточно абстрактные с тем, чтобы исключить влияние необъективного, которое может возникнуть в силу индивидуальных особенностей каждой из сравниваемых стран.

Другой подход к решению проблемы разработки показателей развитости коммерческого права заключается в том, что основной упор делается не на том “как”, а на том “что” посредством оценки конкретных действий или препятствий, существующих в условиях трансформирующейся среды, и которые могут быть связаны с эффективностью и, следовательно, “прогрессом”. Например, количество административных процедур, продолжительность сроков обработки и рассмотрения документов, общая стоимость, количество зарегистрированных компаний - все это может послужить показателями развитости коммерческого права данного государства. Анализ факторов, сдерживающих приток иностранных прямых инвестиций (ПИИ), и анализ конкурентоспособности о возможностях увеличения экспорта могут послужить еще одним примером анализа самого процесса. И хотя такой метод в конечном итоге логически заканчивается определением количества, он ограничен характером используемых данных, их наличие, полнота и достоверность. Из всех четырех исследованных стран, только в Польше имелись готовые данные, которые могут послужить основой для применения аналитического подхода, ориентированного на процесс развития. В остальных странах, соответствующие данные либо отсутствовали, либо были неполными, либо не внушающими доверия, что сделало практически неприменимым метод оценки при помощи показателей развития в большинстве случаев.

Особенно сложным аспектом этой задачи представляется вопрос рассмотрения и оценки временного фактора развития. Эти сложности происходят из динамичного характера самой торговли. Законы, в большей или меньшей степени, отражают современную торговую практику. Конвенция о международной торговле товарами (КМТТ), например, в ясной форме признает важность использования обычаев в международной торговой практике⁵. Предусматривая ряд норм, основанных на

⁵ *Статья 9.2 Конвенции ООН о международной торговле товарами (1980).*

добросовестном ведении торговли, КМТТ является органичным международным актом и, поэтому, развивается и меняется в соответствии с изменениями международных норм торговли и практики торговли. Например, быстрое распространение сети интернет и ее широкое использование в торговле создает целый ряд новых методов торговли и затрагивает многочисленные правовые вопросы. Аналогичным образом, генетический инжинеринг расширяет круг вопросов правового характера в области интеллектуальной собственности, торговли, инвестиций и других ключевых сферах коммерческого права. С этой точки зрения, разработка показателей развитости коммерческого права должна стать чем-то напоминающим стрельбу по летающим объектам, при которой самое важное не цель, а траектория.

В. Что измерять (оценивать)

Учитывая вышесказанное, можно прийти к выводу, что разработка комплекта показателей для уровня развития коммерческого права - процесс приближения и компромисса. Наши усилия были основаны на предположении о том, что возможно дать, в широком смысле слова, определение того, что такое “лучше” и что такое “хуже” по отношению к лучшим примерам из мировой практики и экономическом развитии в целом. Например, предполагают, что существует некоторая случайная взаимосвязь между развитыми правовыми традициями Польши до начала Второй Мировой войны, ее гео-стратегическим положением в Европе, ее агрессивным подходом к рыночным реформам и ее мощному экономическому развитию за последнее десятилетие. Тоже самое можно сказать и о других странах, по которым представлены обзоры в настоящем отчете, хотя и в менее положительном свете в отличие от Польши.

Представленные общие показатели предназначены в целях:

- (1) обеспечения общей шкалы, по которой можно было бы сравнить законодательные базы по коммерческому праву по отношению к стандартам, основанным на общепринятой международной “лучшей” практике;
- (2) сбора информации о *институциональных возможностях* первичных исполнительных органов и *индивидуальной способности* (например, регуляторный и исполнительный персонал), конечно в том случае, если имеется сравнительные данные;
- (3) получения информации о развитии *вспомогательных структур*, необходимых для эффективного введения в действие и исполнения основополагающих законов исполнительными органами (например, нотариальных контор, реестров, ассоциаций юристов, академических организаций и т.п.);

(4) получения данных об уровне *спроса* (степени востребованности) на такие реформы в определенных областях развития коммерческого права согласно настоящему отчету (исследованию);

(5) обеспечения характеристики способности правительства *предоставлять* продукт (например, основополагающие законы, постановления о введении в действие, судебную систему) и услуги (например, судебные решения, исполнение принятых решений правоохранительными органами, обучение, распространение информации) в целях развития коммерческой деятельности.

“Коммерческое право” вбирает в себя целый ряд особых правовых норм. В целях настоящего исследования, коммерческое право определяется в менее широком смысле и включает следующие отдельные области права и соответствующие структуры:

1. **Банкротство** - механизмы, предназначенные для организации спокойного выхода субъекта с рынка, ликвидации непоплаченных финансовых долговых обязательств за счет имеющихся активов и реабилитация неплатежеспособных дебиторов.
2. **Залог** - законы, нормы, порядок и структуры, созданные для развития торговли посредством продвижения прозрачности, предсказуемости и простоты при создании, определении и погашении процентов по обеспечению активов.
3. **Компании** - правовой (-вые) режим (-мы) по доступу на рынок и работы на рынке, которые определяют нормы по организации официальной коммерческой деятельности, осуществляемой двумя и более лицами.
4. **Конкуренция** - правила, политика и вспомогательные структуры, созданные для оказания помощи в распространении и охраны открытой, добросовестной и экономически эффективной конкуренции на рынке и для рынка.
5. **Контракт** - правовой режим и институциональные рамки для создания, толкования и исполнения коммерческих обязательств между одной или несколькими сторонами.
6. **Иностранные прямые инвестиции** - законы, порядок и структуры, которые регулируют режим прямых иностранных инвестиций.
7. **Торговля** - законы, порядок и структуры, контролирующую трансграничную торговлю товарами и услугами.

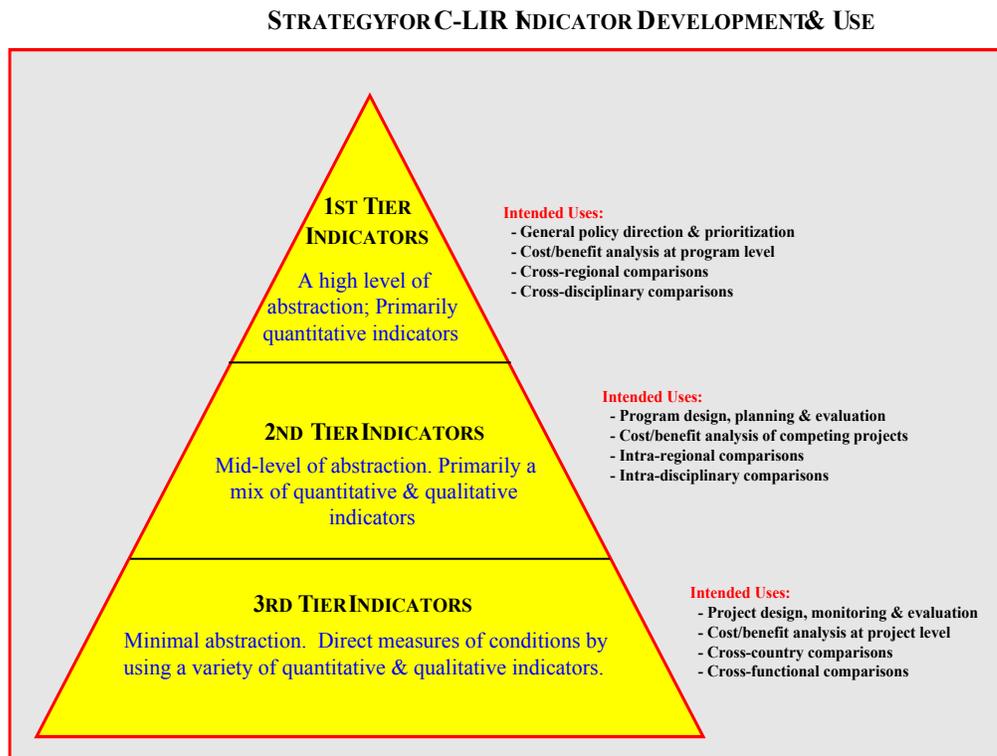
В рамках этих отдельных областей права предлагается четыре направления реформ КПИР в качестве концептуальной основы проведения сравнения:

1. **Основополагающие законы** - основные законодательные документы, которые определяют и регулируют отдельные права, обязанности и обязательства заинтересованных сторон и обеспечивают организационные полномочия исполнительным институты (например, закон о банкротстве, закон о залоге на движимое имущество);
2. **Исполнительные институты** - правительственные, неправительственные и частные институты, основные полномочия которых заключаются в воплощении в жизнь, исполнении, толковании и осуществлении основополагающих (-щего) законов (-а) (например, залоговые реестры, отделы по делам о несостоятельности (банкротству));
3. **Вспомогательные структуры** - правительственные, неправительственные и частные институты, которые либо поддерживают либо содействуют исполнению, выполнению, толкованию или осуществлению основополагающих законов (например, нотариальные конторы);
4. **“Рынок” на реформы КПИР** - взаимодействие заинтересованных лиц в рамках какого-либо общества, или группа, которая, в целом, оказывает влияние на суть, темп и направление реформ коммерческого права.

С. Организация и структура показателей реформ КПИР

Ниже на рисунке представлена в сжатой форме концепция организации показателей развития.

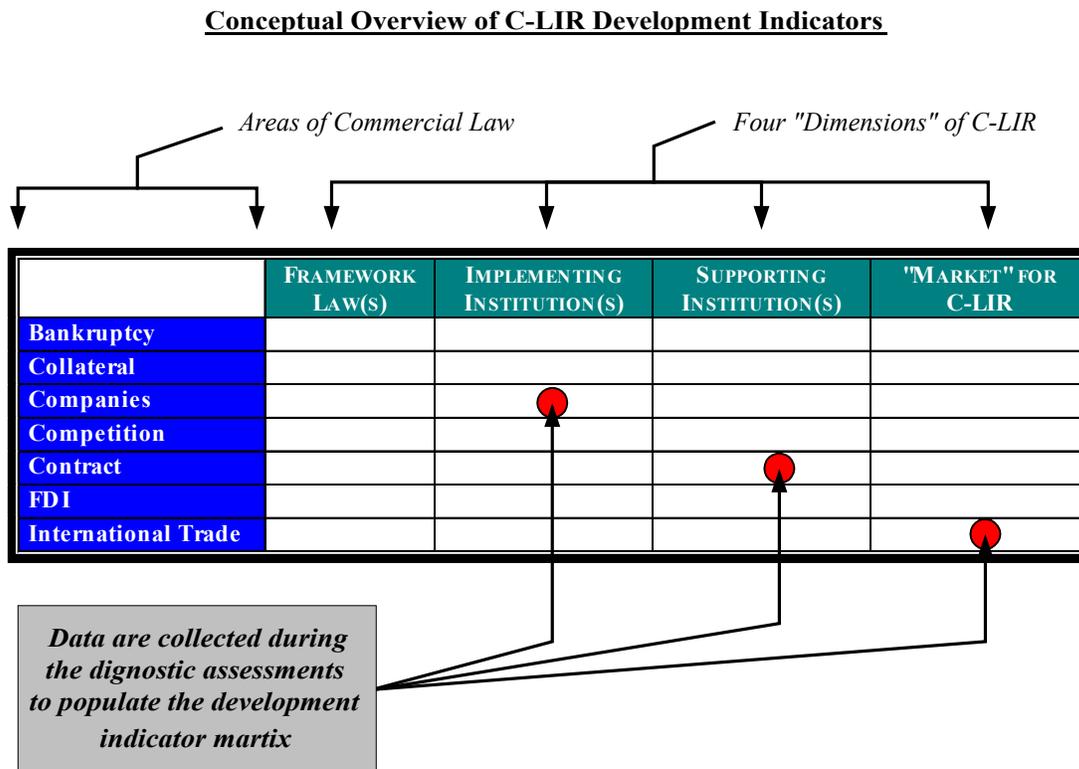
Стратегия разработки и использования показателей реформ КПИР



Каждым из трех разделов или “слоев” пирамиды, изображенной на схеме, представлен различный уровень детализации или “абстрагирования”, полученного посредством показателей. Основной задачей создания трех слоев показателей было обеспечение отличающихся уровней детализации в зависимости от нужд пользователя. Говоря в общем, показатели первого слоя предназначены для использования руководителями высшего звена - тех, кто определяет общее направление политики и устанавливает приоритеты. Показатели второго уровня предназначены для использования старшими руководителями программ и местных руководителей, которые отвечают за составление программ, планирование и оценку. И наконец, показатели третьего уровня предназначены для использования тех, кому необходимо провести детальный анализ конкретных областей по состоянию коммерческого права в данной стране или в сравнении с несколькими странами. В этом случае, отвечающие за разработку проекта, контроль и оценку скорее всего найдут необходимые им показатели на третьем уровне пирамиды.

Наряду с этим, сложность представляет расположение данных по таблицам, которые можно было бы легко читать и толковать, т.к. необходимые и используемые данные очень сложны и объемны. Как показано на диаграмме ниже, основные группы показателей по данной стране расположены по блокам, состоящих из 28 клеточек. Четыре “стороны” развития коммерческого права расположены в верхней части таблицы, а семь основных сфер, являющихся основным предметом настоящего исследования, расположены в крайней левой колонке.

Концептуальное обозрение показателей развития реформ КПИР



Учитывая то, что оценка проводилась по четырем странам в рамках настоящего проекта, были разработаны и разнесены в таблицы 112 групп показателей (содержащих конкретные показатели). По этой причине, пользователю необходимо ознакомиться с тем, чтобы хорошо разобраться в организации и логике таблиц с показателями перед тем, как он предпримет попытки толкования полученных результатов и указанных показателей.

D. Как читать таблицы с показателями реформ КПИР

Ниже на диаграмме представлена организация результатов показателей первого и второго слоев таблиц показателей реформ КПИР. Области изучения (“Залог”)

расположены в верхней левой части таблицы. Ниже под ней расположены четыре “стороны” коммерческого права по порядку изучения. Следующая колонка с права (“Контрольное значение”) содержит “контрольный показатель” (т.е. контрольную точку) относительно других изучаемых и сравниваемых стран (т.е. с “А” по “Г”). Например, общее значение для страны А и страны В равно 228 и 235 соответственно по сравнению с контрольным значением 638. Такие значения называются *предварительными очками первого слоя*. Для того, чтобы получить результаты первого слоя, предварительные очки первого слоя делят на контрольное значение и получают результаты первого слоя 31% и 33% соответственно. На этом примере видно, что залоговая система страны А сравнима с системой страны В, при их рассмотрении на уровне наивысшего абстрагирования.

Организация основных показателей таблиц

BASIC INDICATOR TABLE ORGANIZATION

SUBSTANTIVE AREA	REF.	A		B		C	D
COLLATERAL LAW	638	228	31%	235	33%		
Legal Framework	120	85	71%	90	75%		
Implementing Institution	226	72	32%	25	11%		
Supporting Institution	154	34	22%	67	44%		
"Market" for C-LIR	138	37	27%	53	38%		

4 "Dimensions" of C-LIR
Tier I Indicator Results = the Average of Tier II Results

Tier II Reference Value

То же самое можно проделать и на втором уровне. Если, например, “Рынок” на реформы законодательства о залоге с стране А сравнить с его аналогом в стране В, получается результат равный 27% и 38% соответственно. Из этого можно сделать вывод о том, что аспект “Рынок” в данной сфере (*залог*) относительно сильнее в стране В, чем в стране А в целом, но *относительно слаб* сравнительно с эталоном. Необходимо подчеркнуть, что необходим более детальный анализ предварительных показателей и результатов третьего слоя для того, чтобы сделать более конкретные выводы (например, относительное качество политики (стратегии/курса), “поставляемого в стране А).

Показатели первого и второго слоя в вышеописанных примерах были получены на основе необработанных данных, собранных в ходе проведения диагностической оценки. Эти необработанные данные собраны и просчитаны по отношению к показателям третьего слоя. В результате, показатели третьего слоя обеспечили фундамент для проведения настоящего анализа. На иллюстрации ниже результаты показателей третьего уровня в отношении “Законодательной базы” о залоге усреднены с тем, чтобы получить связанные с ними результаты показателей второго слоя. Результаты отдельных показателей третьего слоя обеспечивают более высокий уровень подробности (детальности) анализа. В нашем примере результат показателя В.1.3. (“Законом признаны банковские гарантии”) равняется 43%, что

можно толковать как то, что данный конкретный аспект законодательной базы о залоге не была заложена достаточно основательно и не отвечает контрольному показателю равному 35. По мере необходимости и далее по отчету будет более подробно описано то, каким образом этот конкретный расчет был проведен на основе третьего слоя.

Tier III Indicator Table

Reference value for "Legal Framework"		Raw Score	Tier II Result	
B.1	LEGAL FRAMEWORK- COLLATERAL	140	75	49%
.1	Law recognizes personal guaranty	35	20	57%
.2	Law recognizes 3 rd party personal guaranty	35	10	29%
.3	Law recognizes bank guaranty	35	15	43%
.4	Law recognizes security interests in real property (mortgage)	35	30	86%

Tier III Indicator s Tier III Indicator results

Эти примеры были приведены для того, чтобы наглядно показать то, каким образом результаты (значения) показателей увеличиваются (ползут вверх) с одного уровня до другого в смысле абстракции. Идея такой организации показателей и их структуры заключается в том, чтобы нейтрализовать возможное непропорциональное влияние, которое могут оказать на конечные результаты отдельно взятые первичные необработанные данные. Нашей основной задачей является сведение влияние небольших расхождений (или необъективности) до минимума в процессе выведения окончательных результатов в рамках третьего слоя в отношении сравниваемых стран, при условии, что методология оценки применяется постоянно и последовательно в каждом отдельном случае.

VI. Организация диагностической оценки

В целях проведения сбора данных в изучаемых странах было проведено предварительное исследование имеющейся информации до проведения диагностического анализа. В целом, в такие данные вошли переводы соответствующих законов и законодательных актов, статистическая и экономическая информация, торговые данные, ранее проведенные оценки общего и конкретного характера по процессу правовых реформ, а также определение заинтересованных институтов (организаций/структур/ведомств) и лиц с целью проведения собеседований. Информация была получена из интернет, международных финансовых организации и донорских организации, академических кругов, юридических источников, посольств и бесед с представителями деловых кругов и юристами, знакомыми с положением дел в исследуемых странах. Общие и конкретные встречи и совещания были запланированы заранее с тем, чтобы, не теряя времени, приступить к работе по прибытии на место в целях скорейшего сбора недостававшей информации и данных и получения ответов на вопросы, непосредственно связанные с показателями в ходе диагностического исследования.

В целях обеспечения точности данного исследования и с учетом местных традиций и исторического влияния, диагностические группы состояли как из иностранных, так и местных специалистов. Иностранные члены групп состояли из старших юристов из США и стран центральной и восточной Европы, которые имели опыт работы как в регионе, так и в США, а и так называемые сотрудничающие юристы и эксперты из стран диагностики (CCN – cooperating country nationals). Преимущество использования юристов из стран диагностики (CCN) заключалось в том, что они могли провести уникальные сравнения не только в целом, но и в отношении какой-либо определенной страны, особенно относительно правовых систем США и стран центральной и восточной Европы (СЕЕ). Местные юристы, практикующие в соответствующих странах, не только предоставили ключевые исторические данные, но и внесли вклад относительно показателей. Они также посещали многочисленные встречи и совещания, на которых они поделились своими знаниями о правовых традициях и реформах, а также сделали полезные замечания касательно изысканий группы. Кроме того, при возникновении необходимости, группой были использованы местные юристы в целях проведения дополнительных исследований и в целях перевода.

Исследуемая сфера коммерческого права была разделена таким образом, что группа могла разделиться на части с тем, чтобы охватить как можно большую территорию в течение двухнедельного исследования. Диагностические группы, при необходимости, концентрировались на схожих вопросах и проблемах и рапортовали о своих находках в законах, которые они успели проанализировать. Так как большинство показателей имеют отношение к нескольким разделам права сразу, то, как правило, посещение одного министерства или государственного агентства, общественной или частной организации заканчивался получением

информации и данных по нескольким направлениям. В целях обеспечения того, что были проработаны все направления, группа постоянно сверяла свои записи, конспекты, оценивала достигнутый прогресс и проводила корректировки в своей работе.

Сбор данных на местах был проведен широкомасштабно. Другими словами в отношении каждого источника информации были предприняты усилия по получению информации из как можно большего количества источников с учетом ограниченности времени и ресурсов. Например в случае с законодательством о банкротстве, были проведены консультации с широким рядом крупных и мелких дебиторов, кредиторов, юристов, судей, ученых, государственных чиновников, бизнесменов и правозащитников в целях получения как можно более полной картины для разработки адекватной законодательной базы и организации соответствующих исполнительных и вспомогательных институтов и организаций.

Диагностические оценки были проведены в период с октября 1998 по июнь 1999 года. Целью оценок было изучение ситуации на местах и дальнейшее совершенствование методологии для измерения/оценки развитости коммерческого права в странах с переходной экономикой.

Расписание проведения оценок:

Польша	5-23 октября 1998
Румыния	4-18 декабря 1999
Украина	3-17 марта 1999
Казахстан	3-19 июня 1999

VII. Следующие шаги/действия

Методология оценки и разработка показателей станут темой регионального семинара в Праге с 6 по 9 декабря 1999. Ожидается, что в работе семинара примут участие высококвалифицированные местные эксперты в области коммерческого права, представители заинтересованных организаций (таких как суды, реестры, ассоциации юристов), представители других заинтересованных кругов (например, внешней торговли, банковской деятельности, кругов, малого бизнеса), которые могут внести существенный вклад в развитие дальнейшей дискуссии по этому вопросу. Для участия в работе семинара будут также приглашены представители ЮСАИД, Всемирного банка, Европейского банка реконструкции и развития, ЕС и других международных организаций.

В ходе работы семинара, участники обсудят конкретные и индивидуальные особенности каждой страны, ознакомятся с результатами исследований и используют их в качестве отправной точки в дебатах по причинам возникновения пределов в плане исполнения и осуществления, а также сделают вывод и

рекомендации по работе ЮСАИД и донорских организаций. Задачи семинара включают:

1. утвердить концептуальный подход (4 стороны/аспекта, 7 разделов);
2. рассмотрят возможные пути дальнейшего совершенствования методологии и разработки показателей;
3. проверят правильность выводов, полученных и представленных в отчетах о проделанной работе в каждой из стран, а также в общем отчете относительно опыта самих участников и их собственных знаний;
4. исследуют участие ЮСАИД и донорских организаций и местных сотрудничающих агентств, органов и организаций;
5. разработают возможные методы проверки, совершенствования и улучшения мер для “заполнения существующих пробелов в области исполнения и осуществления”.

Этот семинар позволит провести открытый и конструктивный обмен мнениями, что позволит подрядчику провести дальнейшее совершенствование этих проектов отчетов. Опыт участников семинара из всех уголков региона возможно приведет к конкретным выводам и рекомендациям, которые можно будет использовать при разработке, проектировании, исполнении и оценке помощи реформам КПИР в будущем.